



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de febrero de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 13 de enero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 32/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 17 de septiembre de 2014 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos por ésta en una caída ocurrida el 7 de noviembre de 2013 en el Paseo



cc1 de esa ciudad, a causa del deficiente estado en el que se encontraba el pavimento. Relata los hechos de la siguiente manera: "llegando a la zona cercana al parque infantil que allí se ubica, inesperadamente tropezó con una baldosa que, al pisarla, de manera imprevisible se levantó y la hizo perder el equilibrio, cayendo estrepitosamente de bruces al suelo". Expone que a raíz de la caída sufrió la fractura del húmero distal izquierdo y un traumatismo facial.

Reclama una indemnización de 27.478,85 euros por ocho días de hospitalización, 83 días de baja impeditiva, 100 días de baja no impeditiva, 13 puntos de secuelas y 8 puntos de perjuicio estético.

Adjunta a su reclamación copias del poder otorgado al representante; de un informe pericial, realizado por un ingeniero técnico industrial y perito tasador de seguros el 3 de abril de 2014, en el que concluye el deficiente estado del pavimento y la falta de visibilidad de las deficiencias por ser de noche y carecer la zona de iluminación óptima; del informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico que atendió a la lesionada; de varios informes médicos y de un informe de valoración del daño corporal de 28 de mayo de 2014.

**Segundo.-** El 25 de septiembre el ingeniero de caminos municipal emite un informe en el que se limita a señalar que "Los defectos en el embaldosado del Parque cc1 (...) que se aprecian en las fotografías son perfectamente visibles, por lo que el hecho de tropezar en el lugar puede ser perfectamente evitado si se presta la debida atención".

**Tercero.-** El 2 de octubre el Intendente Jefe de Policía Local, "en función de los datos aportados por los miembros de esta policía que intervinieron en el hecho", informa de que "el testigo que auxilió a la víctima manifestó a los agentes intervinientes que la caída se produjo en el parque del cc1 y no junto a la zona de juegos infantiles; que los policías actuantes manifiestan que la accidentada le señaló que había tropezado con un alcorque de un árbol; que los mismos manifiestan que no se observaba ninguna anomalía en la vía pública".

**Cuarto.-** El 24 de noviembre la compañía aseguradora del Ayuntamiento comunica a éste que la reclamación debe desestimarse ya que la caída se ha producido por una falta de diligencia de la reclamante.



**Quinto.-** En el trámite de audiencia el reclamante discrepa del contenido de los informes técnicos emitidos y alega que la lesionada “no se salió en ningún momento de la zona asfaltada, sin que bajo ninguna circunstancia se introdujera en el alcorque de un árbol, lo que niega tajantemente y jamás comentó a los agentes”; que, frente a lo señalado por la Policía Local, consta en el informe pericial aportado que “el pavimento se encontraba en pésimas condiciones con diversas losetas mal asentadas” que se mueven al pisar sobre ellas “aunque aparentemente se encuentran sin defectos visibles a simple vista”; que “la visibilidad de la zona se encuentra reducida por la sombra de los árboles allí existentes”; y que “no es previsible que al pisar una baldosa aparentemente en buen estado, la misma bascule o se levante, provocando la caída”.

**Sexto.-** El 2 de enero de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que la caída se produjo por falta de diligencia de la lesionada. En dicha propuesta se señala que “aun quedando acreditados por medios válidos en derecho que los hechos ocurrieron en el lugar y modo que se declara en la reclamación, la caída se produce por falta de atención de la reclamante, siendo el hecho de tropezar evitable si se presta la debida atención”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen



Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.



c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de



todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado



o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, se alega en la reclamación que la caída de la lesionada, de 59 años de edad en el momento de los hechos, se produjo a consecuencia del mal estado del pavimento.

Los informes médicos aportados acreditan las lesiones sufridas por la reclamante y el informe de la Policía Local prueba que el percance ocurrió en el Parque cc1.

En cuanto a la causa de la caída, en el informe emitido por el Intendente Jefe de la Policía Local el 2 de octubre de 2014 (casi 11 meses después de la caída, ocurrida el 7 de noviembre de 2013) se señala que los policías actuantes “manifiestan que no se observaba ninguna anomalía en la vía pública”. Sin embargo, dicho informe se apoya únicamente en las manifestaciones de los agentes emitidas casi un año después del percance (se indica en el informe que éste se emite “en función de los datos aportados por los miembros de esta policía que intervinieron en el hecho”), sin que conste en el expediente remitido el atestado o informe del accidente que avale tales declaraciones y en el que se recoja el resultado de la inspección ocular practicada en el lugar ese mismo día. Por el contrario, el informe pericial aportado por la reclamante sí constata el deficiente estado del pavimento y la existencia de baldosas sueltas; hecho éste que el Ayuntamiento reconoce y al que parece achacar el percance, tal y como se desprende del informe del ingeniero de c. municipal y de la propia propuesta de resolución (que considera acreditado “que los hechos ocurrieron en el lugar y modo que se declara en la reclamación”).

A la vista de ello, puede considerarse probado que la reclamante tropezó con una baldosa oscilante y que ello provocó la caída por cuyos daños reclama.

El Ayuntamiento propone la desestimación de la reclamación al entender que la caída se produjo por falta de atención de la reclamante, ya que las deficiencias existentes eran perfectamente visibles y, por tanto, evitables si se camina con una debida diligencia.

Es doctrina reiterada de este Consejo que el deber de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas obliga a la Administración Local a la



prestación del servicio público de acuerdo con un estándar mínimo, que, en el caso de las aceras, no puede exigir una conducta tan exorbitante de la Administración que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que sea.

En relación con esta obligación, es ilustrativa la Sentencia 2861/2008, de 5 diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala de xxx2) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, desestimatoria de un recurso de apelación interpuesto por el propio Ayuntamiento de xxx1 contra una sentencia que estimaba la responsabilidad de dicho Ayuntamiento por una caída en la acera, y declaró lo siguiente:

“En relación con supuestos de inactividad de la Administración, siempre en el ámbito de sus competencias, como se colige del art. 25 de la Ley 7/85 de Bases del Régimen Local, no resulta exigible a la Administración una conducta exorbitante, siendo una razonable utilización de los medios disponibles en garantía de los riesgos relacionados con el servicio, como se desprende de la STS de 20 de junio de 2003, lo que en términos de prevención y desarrollo del servicio y sus infraestructuras se traduce en una prestación razonable y adecuada a las circunstancias como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio.

»Ello se debe a que la causa del daño, una omisión, sólo puede concretarse previa contemplación de un deber de actuar ante una situación dada que permite aislar y diferenciar, como hecho omisivo dañoso, la pasividad de la Administración. Quiere decirse que, a diferencia de la acción que constituye un hecho positivo y por sí sola revela su existencia, sea o no lícita, la omisión sólo puede concretarse por relación a una situación dada y un obrar necesario asociado a ésta. La responsabilidad por omisión es siempre una responsabilidad por inactividad, por infracción de un deber legal o contractual de obrar establecido en interés ajeno, o a causa de la creación de una situación de riesgo jurídicamente relevante. El contenido de esa conducta obligada ante una situación dada constituye lo que se ha denominado estándar de actividad mínima exigible, que puede hallarse expresamente formulado en las leyes o reglamentos propios del servicio o inducirse del contenido y circunstancias de funcionamiento de éste, teniendo en cuenta que toda actividad técnica entraña



un peligro potencial, un riesgo de intensidad variable en cuanto a la producción de daño, lo que obliga a introducir dispositivos de seguridad o medidas de vigilancia que han de considerarse inherentes al servicio. Ahora bien; ese deber de seguridad y vigilancia no puede extenderse más allá de los eventos que sean razonablemente previsibles en el desarrollo del servicio, y esta previsibilidad razonable no es de términos medios sino mínimos.

»Una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento en que participa del servicio público de aceras o calzada, y ello porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas en su estado de conservación y rasante, hasta extremos insoportables. Por el contrario, y lamentablemente, cuando las dimensiones del obstáculo sobrepasan la insignificancia, y generan una situación de riesgo sustancial, permite calificar el funcionamiento del servicio público de que se trate como disconforme a los estándares mínimos exigibles y surgirá la responsabilidad de la administración. (...)”.

El informe pericial aportado por la reclamante permite apreciar que el pavimento se encontraba en un estado deficiente y que había baldosas sueltas. Aunque en las fotografías anexas al informe no se aprecia una sobreelevación o desnivel significativo entre dichas baldosas y el resto del pavimento, el citado informe asevera que algunas baldosas estaban partidas y otras se movían produciendo un desnivel superior a cuatro centímetros sobre la rasante. Tales circunstancias permiten concluir que el estado de la acera no era el adecuado para el tránsito peatonal: por un lado, porque el desnivel causado por las baldosas al moverse es de entidad superior al considerado por este Consejo como adecuado al estándar mínimo exigible al servicio público viario (2 o 3 centímetros); por otro lado, porque el hecho de que se trate de baldosas sueltas, y por tanto oscilantes cuando se pisa sobre ellas, constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, cuya peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar y aún más en las horas nocturnas o con poca luminosidad.

Por otra parte, del informe pericial y de las fotografías se deduce que el mal estado de las baldosas no tenía su origen en un hecho reciente sino que se



debe al efecto perjudicial que las raíces de los árboles han producido durante tiempo sobre la acera; lo que permite colegir que el Ayuntamiento no cumplió de manera adecuada su deber de vigilancia sobre las vías públicas de acuerdo con el estándar mínimo exigible. Tampoco el Ayuntamiento ha alegado que los defectos fueran recientes, con el fin de atemperar o enervar su responsabilidad. Por tanto, al no haber alegado esta circunstancia la Administración, a la que incumbe la prueba de los hechos que permitan minorar o exonerar su responsabilidad, es ella la que debe soportar las consecuencias de esta falta de prueba.

Como se ha expuesto anteriormente, el deber de seguridad y vigilancia de la Administración no puede extenderse más allá de los eventos que sean razonablemente previsibles en el desarrollo del servicio, y esta previsibilidad razonable no es de términos medios sino mínimos. Sin embargo, en el supuesto examinado, de las circunstancias concurrentes se infiere que el acaecimiento de este tipo de percances en ese lugar podía ser no solo razonable sino también previsible.

En virtud de lo expuesto, este Consejo Consultivo discrepa del criterio de la Administración consultante y considera probada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, se considera adecuado abonar a la reclamante en la cuantía de 27.478,85 euros, de acuerdo con el informe pericial de valoración del daño corporal aportado por la reclamante; sin perjuicio de su actualización a la fecha en la que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.